- структуру программы (состав подпрограмм по направлениям: природно-ресурсный и демографический потенциал, развитие основных производств и инфраструктуры, научно-техническое развитие, межрегиональное сотрудничество и внешнеэкономическая деятельность, охрана окружающей среды и т.п.);
- систему программных мероприятий (по направлениям);
- обоснование финансовых и других затрат;
- расчеты социально-экономической эффективности и оценку экологических последствий;
- характеристику механизмов осуществления программы (необходимые нормативно-правовые и институциональные изменения, система стимулирования и привлечения финансовых ресурсов, организация управления программой и контроля за ходом ее выполнения);
- сведения о государственных заказчиках и исполнителях программы.

В процессе подготовки программы разрабатываются концепция, различные сценарии и прогнозы, применяются разнообразные аналитические методы.

После завершения разработки проекта программы госзаказчик организует согласование предусмотренных в нем мероприятий и источников финансирования с федеральными министерствами и ведомствами, органами власти субъектов федерации, предпринимательскими структурами — исполнителями программы. Проводится экспертиза проекта, а по ее результатам — соответствующая доработка. Комплексная экспертиза проектов крупных программ осуществляется Экспертным советом при Правительстве Российской Федерации.

Для программы, утвержденной Правительством Российской Федерации, открывается финансирование из федерального бюджета, а госзаказчик заключает с исполнителями программы государственные контракты на финансирование из бюджетов субъектов федерации и внебюджетных источников. Текущее управление программой осуществляет дирекция, формируемая госзаказчиком. Показатели программы должны ежегодно уточняться.

Федеральные региональные программы, кроме средств федерального и региональных бюджетов, привлекают также взносы участников программы, целевые отчисления от прибыли предприятий, заинтересованных в выполнении программы, кредиты банков, средства населения, иностранные инвестиции и т.д. Предусматривается также возможность создания специальных финансовых фондов.

## 8.4.2
## Практика регионального программирования

В первые годы российских реформ разработка проектов региональных программ значительно опережала их утверждение и вступление в стадию реализации. До декабря 1995 г. были утверждены только две комплексные региональные программы: по Курильским островам и Республике Саха (Якутия). Наряду с ними были приняты региональные программы более узкой направленности и затрагивающие определенные аспекты регионального развития (например, "Дети Севера", программа экологического оздоровления территорий). Далее число принимаемых региональных программ стало быстро расти.

Активность в использовании именно этого средства региональной политики во многом объясняется сокращением индивидуальных льгот и преференций, установлением более жесткого порядка предоставления регионам трансфертов из федерального бюджета. Поэтому программы стали для регионов главной надеждой на получение федеральных инвестиций, а для федерального центра — главным направлением селективной поддержки регионов, относящихся к разным типам проблемных территорий. Разработка и утверждение региональных программ приобрели также определенное политическое значение как свидетельство конструктивного сотрудничества федеральной и региональной власти. Не случайно решения о разработке программ (указы Президента, постановления Правительства Российской Федерации) особенно часто принимаются во время федеральных и региональных выборных кампаний.

На начало 2000 г. утвержденные и реализуемые федеральные программы регионального развития охватывают более 3/4 территории России и условно делятся на *четыре группы.*

1. Программы, охватывающие территории макрозон и экономических районов (суперпрограммы). К ним относятся Президентская программа развития Дальнего Востока и Забайкалья, Программа "Сибирь" (Основные направления экономического и социального развития Сибири), Программа развития Северного Кавказа.
2. Программы экономического и социального развития субъектов федерации. Таких действующих программ более 40. Они охватывают большинство республик, многие депрессивные, слаборазвитые, а также приграничные края, области, автономные округа. Наряду с комплексными программами реализуются

специальные региональные программы, например "Сохранение и развитие исторического центра города Санкт-Петербурга", программы радиационной реабилитации отдельных зон и городов и т.п.

3. Программы развития проблемных территорий, захватывающих час
тично несколько субъектов федерации. Характерным примером является
программа преодоления последствий подъема уровня Каспийского моря. Ареал
данной программы — 15 административных районов Дагестана, Калмыкии,
Астраханской области, непосредственно примыкающих к Каспийскому морю.

4. Программы развития проблемных территорий, являющихся частью
одного субъекта федерации, но имеющих важное значение для всей нацио
нальной экономики. Примерами являются федеральная программа освоения
природных ресурсов Нижнего Приангарья (в Красноярском крае), федераль
ная программа развития техноэкополиса Комсомольск-на-Амуре — Солнеч
ный (в Хабаровском крае), программа развития города-курорта Сочи.

Охват субъектов Российской Федерации федеральными программами регионального развития демонстрируется на карте, представленной на рис. 8.3[1].

На территории Сибири, Дальнего Востока, а также Северного Кавказа наряду с суперпрограммами первого типа реализуется не менее 200 федеральных отраслевых, функциональных, проблемно ориентированных программ и программ по отдельным субъектам федерации. Например, на Дальнем Востоке и в Забайкалье из 13 входящих в эту зону субъектов федерации четыре имеют собственные программы (Саха, Бурятия, Читинская область, Агинский Бурятский автономный округ). В ареал суперпрограммы "Сибирь" входят имеющие свои региональные программы Хакасия, Тыва, Атгайский край, Тюменская область, Таймырский автономный округ, а также отмеченные выше Бурятия, Читинская область, Агинский Бурятский автономный округ, входящие одновременно и в супер-программу "Дальний Восток и Забайкалье". Ясно, что одной из важнейших задач региональных суперпрограмм является координация и интеграция программ меньшего масштаба.

Различные программы имеют свои органы управления. Так, для реализации Президентской программы по Дальнему Востоку и Забайкалью создана Комиссия Правительства Российской Федерации. Реализацией программ по Мордовии, Нижнему Приангарью, Курильским островам руко-

Карта составлена к.э.н. В.С. Варламовым.

---

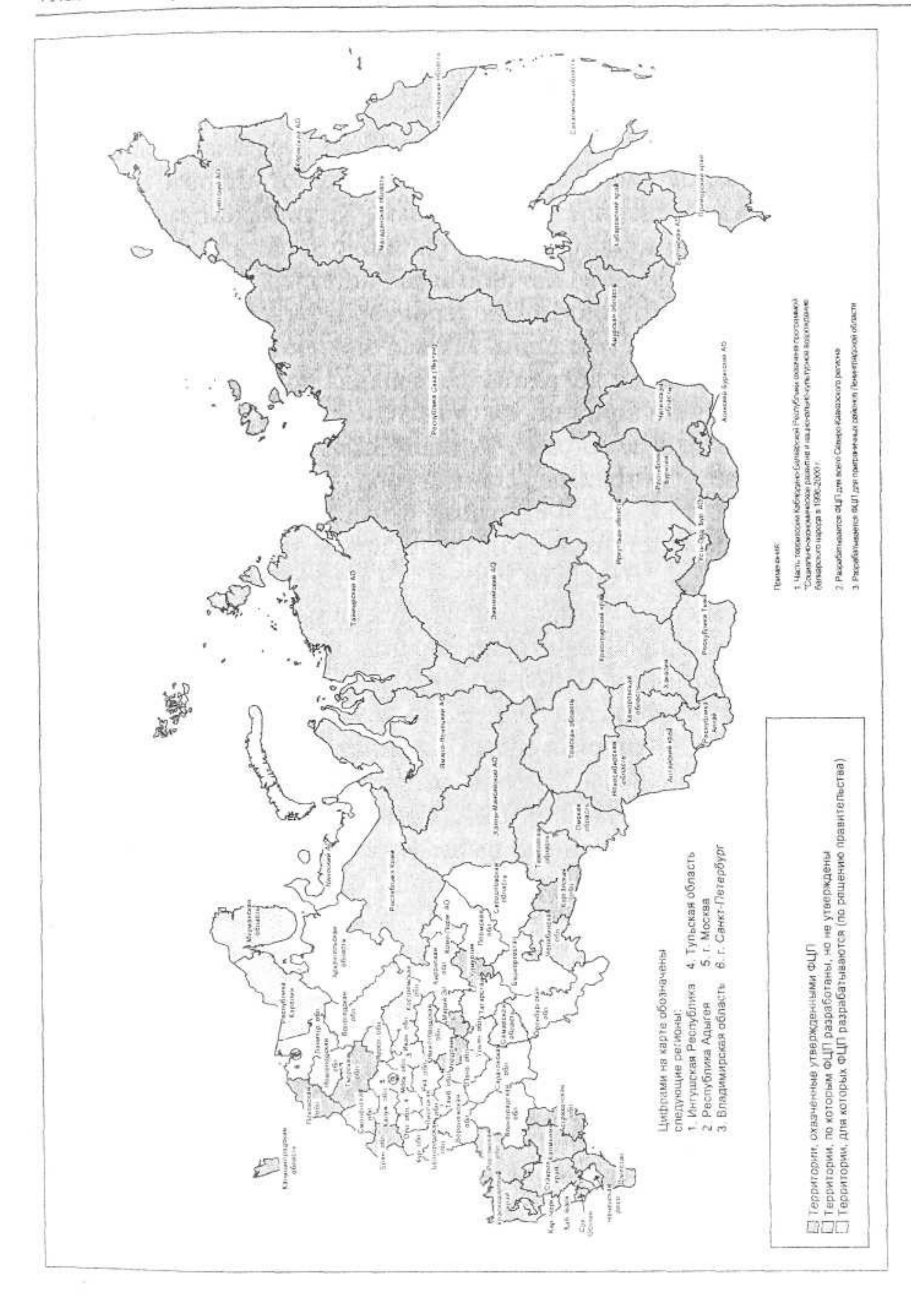



**Рис. 8.3.** Охват субъектов Российской Федерации федеральными целевыми программами (по состоянию на 1999 г.)

водят специально созданные межведомственные комиссии и дирекцш Управление программой по Республике Саха (Якутия) осуществляют Коллеги* Дирекция и Фонд Программы. Все реализуемые сейчас программы имеют срок окончания между 2000 и 2005 гг. Поэтому в ближайшее время должны быт приняты решения либо об их завершении, либо о продолжении.

Принципы разработки и реализации региональных программ н практике осуществляются с большими трудностями. Главная из них -хронически недостаточное финансирование.

Каждая программа принимается вместе с расчетами потребностей финансовых ресурсах на отдельные мероприятия и в целом, распределенным] по годам. Государственные заказчики программ ежегодно представляю бюджетные заявки на финансирование части расходов из федеральноп бюджета. Наиболее масштабной по расчетной стоимости является программ "Сибирь" на период до 2005 г. — около 2 трлн. руб. в ценах 1998 г., объе? необходимых средств на программу развития Дальнего Востока и Забайкаль: на 1996—2005 гг. — 851 млрд. руб. в ценах 1998 г. Финансовые масштабы программ по отдельным субъектам федерации составляют, как правило, от 10 д< 100—200 млрд. руб. (например, по Мордовии — 12,8, по Астраханской области -28, по Краснодарскому краю — 138).

Доля федерального бюджета в общей финансовой потребности в ранни: программах доходила до 50—80%, затем снизилась до 20—25%, а в самы: новых программах не превышает 8—10%. Фактически ни одна из приняты) программ не финансировалась в полном объеме, в том числе и часть закрепленная за федеральным бюджетом. По многим программам финансирование открывалось с большим опозданием, прерывалось, или же степеш выполнения запланированных объемов финансирования не превышала 10— 20%. Слабое финансирование негативно сказывается на привлечении другю источников финансирования (из региональных бюджетов и внебюджетны> источников). На практике недофинансирование из федерального бюджета не компенсируется средствами из других источников. Вследствие этого большинстве мероприятий программ вовремя не выполняется, нарушается их логическая последовательность.

В федеральном бюджете на 2000 г. ассигнования выделены более чем 4С федеральным программам социально-экономического развития регионов[1].

[1] В соответствии с приложением 4 "Перечень федеральных целевых программ, предлагаемы} к финансированию из федерального бюджета в 2000 г." (раздел "Федеральные программы социально-экономического развития регионов") и приложением 22 "Распределение ассигновании и: федерального бюджета на 2000 г. на финансирование программ развития регионов". Перечни региональных программ в указанных приложениях немного различаются.

Финансируемые программы следующим образом распределяются по основным типам:

- суперпрограммы — 2 ('"Сибирь" и "Дальний Восток и Забайкалье", в том числе выделяются ассигнования отдельным субъектам федерации, входящим в ареалы этих программ);
- программы по отдельным субъектам федерации — 29 (по республикам — 14, краям — 3, областям — 10, автономным округам — 2);
- программы для части одного субъекта федерации — 5.

Общий объем выделенного финансирования на региональные программы в 2000 г, — около 2,5 млрд. руб. (0,3% всех расходов федерального бюджета), в том числе государственные инвестиции — около 700 млн. руб., на НИОКР — 33 млн. руб., на прочие текущие расходы — 1,7 млрд. руб.[1] Таких сумм (даже с учетом понижающейся доли федерального бюджета в общем финансировании), безусловно, недостаточно для осуществления программ.

К числу других основных недостатков практики разработки и особенно реализации региональных программ следует отнести:

- выборочное осуществление мероприятий программ, изменяющее их первоначальный замысел, структуру и конечные цели;
- » отставание в создании механизмов реализации, особенно финансовых (гарантийно-залоговых фондов, "наполнения" иностранных кредитных линий и т.д.);
- слабая координация между федеральными целевыми программами, параллельно осуществляемыми на определенной территории;
- отсутствие зафиксированных правил распределения ограниченных финансовых средств между отдельными программами;
- недостаточный контроль за использованием бюджетных средств, выделяемых на программы, и за соответствием получаемых результатов целям программ.

Особо следует отметить, что реализация региональных программ не опирается на специальные законы и деятельность специализированных государственных корпораций (как, например, программа развития долины Теннесси в США).

---

[1] В перечне программ, на которые выделены указанные ассигнования, присутствуют программы, не являющиеся в строгом смысле региональными: "Развитие малых и средних городов Российской Федерации в условиях экономической реформы", "Развитие социально-экономической и культурной базы возрождения российских немцев", "Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера", "Государственная поддержка казачьих общин" и т.п. Кроме того, финансируются на незначительную сумму 14 региональных экологических программ.

Организация и механизмы реализации региональных программ требуют значительного усовершенствования. Наряду с ослаблением и устранением отмеченных недостатков необходим ряд мер, которые вполне возможно осуществить в ближайшее время.

Во-первых, следует значительно сократить число принимаемых федеральных программ регионального развития во избежание полной девальвации этого эксклюзивного по своей природе инструмента государственного регулирования. В ситуации крайней ограниченности бюджетных ресурсов должны приниматься только программы, без которых нельзя обойтись, т.е. если их непринятие будет иметь значительные негативные последствия. Особенно должно уменьшаться число федеральных программ для регионов —субъектов федерации; подавляющая часть субъектов федерации может разрабатывать собственные программы без целевого привлечения средств федерального бюджета (этому должно способствовать увеличение числа субъектов федерации с достаточной бюджетной обеспеченностью). Федеральному центру, по-видимому, целесообразно сосредоточиться на межрегиональных программах, разрабатываемых и финансируемых совместно с ассоциациями экономического взаимодействия, а также на программах проблемных территорий, не совпадающих с границами субъектов федерации.

При разработке региональных программ необходимо ужесточить требования к целям, структуре, составу мероприятий, освобождаясь от непрограммных излишеств, сосредотачиваясь на мероприятиях, дающих наибольшие мультиплицирующие эффекты для экономики региона. Следует стремиться к тому, чтобы программа по мере ее развертывания переходила на режим самофинансирования и саморазвития, т.е. реализуемые мероприятия (имеющие быструю окупаемость затрат) должны создавать средства для последующих мероприятий программы.

Поскольку региональная программа разрабатывается на среднесрочный или долгосрочный период, она должна корректироваться, обновляться, адаптироваться к изменяющимся целям и условиям, т.е. необходим мониторинг программ. С этим связана и необходимость создания более совершенной методики оценки эффективности и результативности основных этапов реализации программы как системы, а не только суммы отдельных мероприятий (для которых применяются частные методики оценки эффективности).

Эффективность всей деятельности по разработке и реализации программ усилится в случае принятия закона о федеральных программах регионального развития, который готовится в Государственной Думе.

# 8.5
## Территории с особым экономическим статусом

Установление государством особых правовых, организационных, экономических режимов на отдельных территориях используется во многих странах как активное средство региональной политики. Главное соображение, которым руководствуется государственная власть, состоит в том, что введение исключений из общего правового, институционального, экономического пространства должно компенсироваться существенными выгодами как для соответствующих территорий, так и для всей национальной экономики.

В параграфе 7.5.2 рассматривался мировой опыт функционирования и развития типов территорий с особым экономическим статусом (специальньо экономических зон). В России использование этого средства региональное экономической политики находится в начальной стадии. Ниже мы сосредоточимся на анализе тех форм, по которым имеется хотя бы минимальны! практический опыт.

### 8.5.1
### Свободные экономические зоны

Практический интерес к проблемам свободных экономических зон (СЭ2 возник еще в СССР в начале "перестройки". В качестве первого возможног эксперимента рассматривался портовый г. Находка, имевший лучшую гаваи в южной части Приморского края. С середины 1990 г. власти РСФСР п инициативам регионов поставили "на поток" решения об образовании СЭ! На СЭЗ возлагались главные экономические надежды: привлечение отечес венных и иностранных инвестиций, передовых технологий и управленческо] опыта, развитие экспорта и импортозамещающих производств, увеличен! дешевого (беспошлинного) импорта, значительный рост доходов населен! и региональных бюджетов и т.д. Региональные власти надеялись получи таможенные, налоговые и другие льготы, полагавшиеся только СЭЗ.

Постановления парламента и правительства России предусматрива. создание СЭЗ и зон свободного предпринимательства (ЗСП) на территори целых краев и областей: Ленинград и Ленинградская область, Калини градская область ("Янтарь"), Алтайский край ("Алтай"), Кемеровская облас

("Кузбасс"), Читинская область ("Даурия"), Сахалинская область ("Сахалин"), Приморский край, Еврейская автономная область и др. За один год (с июля 1990 по июнь 1991 г.) было объявлено о создании 11 СЭЗ и ЗСП общей площадью около 1 млн. кв. км и населением 18,5 млн. чел. Мировой рекорд был превзойден многократно! Характерно, что при этом не было принято ни одного государственного нормативно-правового акта, определяющего статус и условия функционирования зон в рамках существующего законодательства.

"Бум СЭЗ", причем бумажный, а не реальный, продолжался недолго. Быстро выяснилось, что провозглашение СЭЗ само по себе не вызывает приток капиталов, а попытки получения ожидаемых льгот наталкиваются на действующие законы. Вскоре и декларируемые льготы СЭЗ стали отменяться, зато появились другие способы активизации внешнеэкономической деятельности, не требующие особых региональных преференций (либерализация внешней торговли, создание валютного рынка, снятие ограничений на долю иностранного капитала в совместных предприятиях и т.д.).

Однако идея создания СЭЗ в России не погибла; она трансформировалась на основе менее амбициозной и более реалистичной концепции[1]. Следуя мировому опыту, в качестве потенциальных СЭЗ стали рассматриваться, как правило, компактные территории, имеющие особо благоприятное геоэкономическое положение, конкурентные преимущества и другие предпосылки для формирования полюсов роста на стыках внешнего и внутреннего рынков.

Сильным тормозом в полнокровном развитии СЭЗ являлось отсутствие специального законодательства. В течение ряда лет разрабатывался, обсуждался, перерабатывался, согласовывался, но не принимался общий федеральный закон о СЭЗ. Вместо него вводились в действие нормативные акты по отдельным СЭЗ, не решавшие главные вопросы устойчивого правового статуса СЭЗ в системе законодательства страны.

В начале декабря 1999 г. Государственная Дума приняла в третьем чтении Федеральный закон "О свободных экономических зонах"[2]. Концепция

---

[1]Намерение продолжить усилия по созданию СЭЗ подтверждено в Основных направлениях региональной политики в Российской Федерации (1996 г.), которые предусматривают "... создание условий для формирования свободных экономических зон и технополисов в регионах, имеющих высокий научный и кадровый потенциал, а также развитую инфраструктуру."

[2]Совет Федерации в конце декабря 1999 г. (т.е. после окончания срока полномочий Государственной Думы) отклонил представленный законопроект и предложил Государственной Думе (практически — новом>' ее составу) доработать его на согласительной комиссии с участием представителей заинтересованных органов государственной власти Российской Федерации.

законопроекта, сформированная с учетом мирового и отечественного опыта создания СЭЗ, предполагает формирование на территории Российской Федерации локальных, точечных зон. Основными целями создания СЭЗ являются развитие экспортного потенциала в отдельных регионах страны, увеличение поступлений в бюджет, активизация внешнеэкономических связей хозяйствующих субъектов, привлечение иностранных и российских инвестиций, использование передового научно-технического опыта.

В законопроекте дается классификация видов СЭЗ (свободные таможенные зоны, зоны экспортного производства и т.д.), определяются порядок создания и управления СЭЗ, режим предпринимательской деятельности, принципы финансирования создания и развития СЭЗ, условия предоставления таможенных, налоговых, кредитных и других льгот российским и иностранным коммерческим организациям, действующим в СЭЗ.

Законопроект устанавливает порядок принятия Правительством Российской Федерации решений о создании СЭЗ. В соответствии с этим порядком на Правительство возложена обязанность разработки и ежегодного уточнения Федеральной программы создания и развития СЭЗ на территории России. Предложение о включении конкретных СЭЗ в Федеральную программу вносится органами государственной власти субъектов Российской Федерации (по согласованию с органами местного самоуправления, на территориях которых предполагается создание указанной зоны) в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством Российской Федерации на осуществление государственного регулирования деятельности СЭЗ. Предложения должны содержать технико-экономическое обоснование создания зоны (в том числе проект программы ее развития) и проект положения о СЭЗ. В этих документах должны быть определены тип, границы СЭЗ, организационные условия ее функционирования.

Таким образом, требования к новым СЭЗ должны быть не менее строгими, чем необходимые условия для отбора инвестиционных проектов, претендующих на государственную поддержку. Необходимо выбрать оптимальное место размещения зоны, иметь стартовую инфраструктуру и другие необходимые производственные факторы, обосновать эффективную специализацию зоны и организационную структуру управления. Рассматривая различные предложения о создании СЭЗ, государственные органы должны не только отбирать отдельные наиболее эффективные предложения, но и сводить их в особую федеральную программу. Это путь создания в России *системы СЭЗ.*

Наибольший опыт практической реализации принципов СЭЗ в России накоплен в СЭЗ "Находка" и Особой экономической зоне в Калининградской области.

Формирование *СЭЗ "Находка* "идет уже длительное время и не слишю успешно, что особенно контрастирует с бурным развитием особых эконом ческих зон в соседнем Китае. Наиболее крупный объект, создающийся зоне, — Российско-Корейский индустриальный комплекс.

*Особая экономическая зона (ОЭЗ) в Калининградской области* функционир) в режиме свободной таможенной зоны на основе специального Федерально закона, принятого в 1996 г. Необходимость придания особого экономическо статуса Калининградской области аргументировалась тем, что она являет эксклавом России и поэтому требует особых забот об обеспечении транспортн< доступности и конкурентоспособности на внутреннем и внешнем рынках прой водимой здесь продукции, эффективном использовании двух незамерзающ: морских портов и базы рыболовного флота и т.д. Важную роль играют таю интересы национальной безопасности.

Важнейшая особенность действующего в Калининградской облас экономического механизма состоит в том, что ввозимые в область импортш товары освобождаются от уплаты таможенных платежей, не облагают! налогом на добавленную стоимость и акцизами. В результате использован! этих льгот увеличилось число предприятий с участием зарубежных фир] ускорился приток иностранных инвестиций, возросли производство рыбной промышленности и объемы переработки грузов в морских порта создан ряд новых для области производств, увеличились реальные денежнь доходы населения, улучшилась ситуация на потребительском рынке.

В то же время увеличение беспошлинного импорта снизило конкурент* способность ряда местных производств, особенно в сельском хозяйств пищевой и легкой промышленности, производстве строительных материало значительные потери (из-за неполучения таможенных налогов) нес< федеральный бюджет. Кроме того, льготный режим ввоза товаров на территори Калининградской области способствовал проникновению внутрь Росси незаконного импорта. Значительное количество импортных товаров ввозилос и беспошлинно вывозилось из области в другие российские регионы под видо произведенных в Особой экономической зоне. В результате Калининградска область оказалась лидером по импорту товаров, облагаемых акцизам! автомобилей, спирта, алкогольной и табачной продукции.

В целях ослабления негативных последствий свободного таможенног режима Правительство Российской Федерации ввело количественны ограничения на импорт некоторых видов товаров в Калининградскую облает] В отношении импортных партий товаров сверх установленных ограничени таможенные пошлины и налоги взимаются в полном объеме. Кроме того, введен

аукционная продажа квот на отдельные виды товаров, ввозимых из других стран в таможенном режиме свободной таможенной зоны. Все средства, вырученные от аукционной продажи квот, а также часть поступающих таможенных и налоговых платежей от импорта товаров сверх квот направляются на реализацию Федеральной целевой программы развития Особой экономической зоны. Программа получает также финансовую поддержку из федерального бюджета (отдельная позиция в разделе о финансируемых региональных программах).

В 1999 г. вступил в силу Федеральный закон *"Об особой экономической зоне в Магаданской области ".* Целесообразность создания этой зоны объясняется значительной удаленностью Магаданской области от основных региональных рынков (аналогия с Калининградской областью), необходимостью привлечения иностранных инвесторов (особенно для увеличения добычи золота), увеличения устойчивой занятости, удешевления импортируемых товаров для местного населения (особенно продовольствия).

В стадии активной проработки находятся проекты создания различных видов СЭЗ в республиках Кабардино-Балкария, Хакасия, Тыва, в Краснодарском, Ставропольском, Алтайском и Приморском краях, в ряде областей. Среди планируемых точечных свободных таможенных зон можно выщелить Елабужский автомобильный завод, Кемеровский аэропорт, территории городов Ивангород и Выборг. Предусматривается развитие СЭЗ — технопарка "Зеленоград" (район Москвы), свободных торговых складов в Дагестане и др.

Общими условиями успешного развития всех СЭЗ являются: завершение их правового оформления, сохраняющего конкурентные преимущества **и минимизирующего ущерб от либерализации таможенного и налогового режимов; качественное улучшение инфраструктурного обеспечения (доведение его до уровня развитых стран); усиление коммерческой и личной безопасности участников СЭЗ.**

## 8.5.2
### Другие особые формы

**Закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО).** Эта особая форма территориальной организации, регулируемая Законом Российской Федерации, действует в городах и поселках оборонного и атомно-промышлен-ного профиля (в них находятся объекты Министерства обороны и Министерства

по атомной энергии). Особый режим ЗАТО соединяет требования секретное] (закрытости), финансирования их деятельности и социальной поддержк проживающего населения.

ЗАТО имеет орган местного самоуправления и считается *самостоятельно административно-территориальной единицей (его границы могут не совпала! с границами краев, областей, районов и т.п.). Ряд функций ЗАТО исключен v.* ведения субъектов федерации и передан непосредственно федеральному центр[1]

Дефицит бюджета ЗАТО покрывается прямыми дотациями и субвенциям из федерального бюджета. Действует также порядок, при котором част ассигнований оборонным предприятиям из федерального бюджета передаете органу местного самоуправления ЗАТО для использования на социальные нуждь Применяется также особая система государственных гарантий и компенсацм проживающим в ЗАТО гражданам: повышенный уровень бюджетной обеспе ченности, льготы в оплате труда и государственном страховании, гаранта] занятости, централизованное снабжение населения продовольственными i промышленными товарами и т.д.

На первом этапе законодательного существования ЗАТО в доходы еп бюджета зачислялись все налоги и другие поступления с территории, включая федеральные налоги. Однако практика функционирования ЗАТО обнаружил* дефект такого эксклюзивного права.

Получив возможность зачисления в бюджет ЗАТО всех налогов, органы их местного самоуправления предоставляли налоговые льготы с целые стимулирования роста налоговой массы. Возможность получения налоговых льгот стала привлекать в ЗАТО предприятия и организации с единственной целью: зарегистрироваться и уйти от налогообложения. Такие предприятия и организации не имеют никакого отношения к основным функциям ЗАТО и реально в них не работают (например, нефтяные компании). По данным Минфина России, только за первую половину 1999 г. ЗАТО предоставили налоговых льгот на 21,2 млрд. руб., а потери бюджетной системы за весь 1999 г. оценивались в 60 млрд. руб. Таким образом, некоторые ЗАТО превращались в настоящие оффшорные зоны.

Выявленные факты заставили внести поправки в Закон о ЗАТО. Уже с 2000 г. в бюджеты ЗАТО не зачисляются федеральные налоги и сборы в той их части, в которой они в соответствии с бюджетным и налоговым законодательством зачисляются в федеральный бюджет. Вводятся и некоторые другие ограничения по налоговым льготам. В то же время часть выпадающих доходов ЗАТО должна компенсироваться посредством дотаций и субвенций из федерального бюджета.

В федеральном бюджете на 2001 г. выделено 40 финансируемых ЗАТО, неположенных в 21 субъекте федерации. Бюджетам этих ЗАТО предоставляется [отаций в субвенции на сумму 10,1 млрд. руб.

**Оффшорные зоны.** Из мировой практики известно, что данная форма [спользуется для привлечения финансового капитала, как правило, остров-1ыми государствами или на островах с особой юрисдикцией. Регистрируемые в >ффш'орных зонах фирмы свою основную деятельность в большинстве случаев •существляют в других странах (регионах). Главным экономическим стимулом »ффшоров являются низкие налоги. Многие международные организации и (еловые круги развитых стран негативно оценивают последствия деятельности (ффшорных зон с точки зрения рыночной конкуренции и глобализации •кономики (см. подраздел 7.5.2).

В России есть единственный пример официального создания оффшорной юны. По специальному Федеральному закону в **1996** г. оффшорная зона чреждена в Ингушетии. Главными результатами функционирования зоны стали фиток налогоплательщиков (юридических лиц) из других российских регионов і "отмывание" нелегальных доходов. Значительные иностранные капиталы в -Ингушетию не пришли (в статистических справочниках Госкомстата России ггсутствуют какие-либо данные об иностранных инвестициях в эту республику).

Федеральные органы и власти других регионов, несущие налоговые потери, юоднократно сигнализировали о нецелесообразности сохранения оффшорной юны в ее нынешнем виде. Перспективы создания других оффшорных зон в ■*оссии пока не ясны.

**Наукограды.** Эта форма территориальной организации в России совсем гедавно приобрела правовой статус (соответствующий Федеральный закон «тупил в силу в апреле 1999 г.). Наукоград — муниципальное образование с радообразующим научно-производственным комплексом. Такой комплекс >бъединяет организации, ведущие научную, научно-техническую, иннова-щонную деятельность, экспериментальные разработки, испытания, подго-овку кадров в соответствии с государственными приоритетами развития науки і техники.

Присвоение муниципальному образованию статуса наукограда является юнованием для разработки и утверждения федеральной целевой программы )азвития наукограда. В соответствии с утверждаемой программой осуществляется юсударственная поддержка наукограда.

# 8.6

## Об усилении действенности регулирования регионального развития

Современное состояние государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации отражает основные особенности переходного периода, незавершенность политических, социальных, экономических преобразований, неизбежность которых определилась в конце 1980-х гг.

Вышеизложенный анализ обнаруживает существенные пробелы как в системной организации регулирования регионального развития и региональной политики, так и в составе важнейших блоков функционирующей системы (целевого, нормативно-правового, институционального, инструментального и др.). Отсюда вытекают два направления усиления действенности, эффективности регулирования: 1) укрепление системности (комплексности), 2) совершенствование важнейших блоков системы. Региональная экономическая политика (РЭП) должна более активно играть роль интегрирующего ядра системы государственного регулирования.

Процесс реформирования РЭП должен быть эволюционным, т.е. обеспечивать: а) преемственность проводимой политики, б) адекватное реагирование на политические, социальные и экономические изменения, в) последовательное продвижение в осуществлении целей стратегии территориального развития и региональной политики.

Более благоприятные условия для активизации РЭП создаются благодаря стабилизации политической ситуации в стране, возобновлению экономического роста, усилению стратегических приоритетов в деятельности федеральных и региональных органов власти. По мере нормализации и развития рыночной среды и соответствующей ей институциональной структуры будут расширяться также возможности использования в России опыта позитивного регионального регулирования и региональной политики развитых стран.

В ближайшие годы, по-видимому, не возникнут качественно новые цели и задачи РЭП, что во многом объясняется медленным продвижением в реализации ранее поставленных целей и задач, зафиксированных в принимавшихся нормативных документах. Требуется более четко контро-

лировать, насколько конкретные меры в разных областях регулирования экономики соответствуют целям и задачам РЭП. Соответственно должны создаваться и усовершенствоваться механизмы корректировки регулирующих воздействий с точки зрения интересов РЭП.

В *правовой области* особенно актуально принятие федерального закона об основах государственного регулирования территориального развития или об основах региональной политики. В настоящее время достаточно ясны перечни необходимых законов и нормативных актов по основным направлениям РЭП, а также необходимые уточнения правовых условий федеративных отношений, включая устранения противоречий между федеральным и региональным законодательством. В дальнейшем центр тяжести в развитии правовой базы регулирования регионального развития и РЭП будет, по-видимому, перемещаться в сторону уточнения механизмов реализации законов. Подготовка отдельных законов и пакетов законов должна ориентироваться на разработанную схему (структуру) формируемого правового пространства, чтобы заполнять это пространство в рациональной последовательности.

В *области организации* регионального регулирования важно более четко распределить функции между государственными органами. Представляется целесообразным, по аналогии с рядом стран, создание постоянной комиссии (комитета) во главе с Председателем Правительства Российской Федерации, направляющей и координирующей деятельность министерств и ведомств по региональному регулированию. Следует продолжить работу по укреплению вертикали государственного управления, усилить координацию деятельности федеральных служб в регионах и их сотрудничество с ассоциациями экономического взаимодействия.

В настоящее время существует много предложений по совершенствованию административно-территориального деления страны (в том числе его укрупнению) и экономического районирования с приданием экономическим и проблемным регионам правового и управленческого статуса. Следует выработать стратегию в этой области, с тем чтобы реализовать ее поэтапно по мере созревания благоприятных политических условий. Первым шагом в этом направлении стало образование семи федеральных округов.

Нарастание общественно-политического интереса к стратегическим, долгосрочным проблемам территориального и регионального развития стимулирует создание сети исследовательских и проектно-экспертных организаций с использованием не только прежнего отечественного опыта, но и практики специализированных агентств, проектных и консультационных организаций, действующих в ряде других стран.

Учитывая уроки предшествующего десятилетия, когда частые организационные и кадровые перетряски препятствовали проведению последовательной региональной политики, важно добиться стабильности в структуре и функциях государственных органов, ответственных за территориальное и региональное развитие, а также стабильности в руководстве этими органами.

При анализе используемых в настоящее время средств реализации РЭП (подраздел 8.2.4, параграфы 8.3—8.5) отмечались направления совершенствования этих средств и их комбинаций, происходящие изменения интенсив-ностей их применения. Не повторяя вышеизложенное, выделим главные тенденции, усиливающие действенность РЭП.

1. Государственная поддержка регионов будет в большей степени направляться на стимулирование экономического развития регионов и в относительно меньшей степени — на удовлетворение бюджетных потребностей, пассивную финансовую помощь. Такая ориентация социально-экономической политики предполагает улучшение бюджетной самообеспеченности регионов (путем изменения структуры налогов, распределения государственных расходов между бюджетными уровнями и т.д.), сокращение числа регионов — получателей трансфертов из федерального фонда финансовой поддержки субъектов федерации, увеличение инвестиционной составляющей расходов федерального бюджета.

2.Прямое, адресное государетвенное регулирование регионального развития в виде инвестиций, дотаций, субвенций на конкретные объекты экономики и социальной сферы регионов будет в большей степени осуществляться на совместной основе (федеральный центр, субъект федерации, муниципалитет) в сочетании с механизмами государственных гарантий, целевого кредитования и т.п. Целесообразно существенно сократить число федеральных программ регионального развития (в первую очередь программ по отдельным субъектам федерации), сосредоточив ресурсы на программах общегосударственного и меж регионального значения и сократив сроки их реализации.

3. Более широкое использование дифференцированных по регионам макроэкономических регуляторов (льготного налогообложения, кредитования и т.п.) имеет смысл только после создания действенного контроля за исполь

зованием экономических льгот и не в ущерб другим регионам, работающим в стандартных условиях. Только тогда целесообразно создание новых СЭЗ и других территориальных образований с особым экономическим статусом.

Выделенные тенденции соответствуют урокам мирового опыта регулирования регионального развития, рассмотренным в гл. 7.

Прогрессивная эволюция системы регулирования регионального развития и региональной политики становится одним из важнейших факторов успеха всего процесса реформирования российской экономики.

- Понятие "региональная экономическая политика"
- Стратегия территориального развития
- Региональный аспект социально-экономической политики
- Федеральная и субфедеральная региональная политика
- Регионализация экономической реформы
- Цель региональной политики
- Предмет ведения и полномочий органа государственной власти
- Ассоциация экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации
- Государственный заказ на поставку продукции
- Федеральный налог
- Региональный (местный) налог
- Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов федерации
- Фонд регионального развития
- Межбюджетный трансферт
- Федеральная программа регионального развития
- Свободная экономическая зона в России
- Закрытое административно-территориальное образование
- Оффшорная зона
- Наукоград

1- Что включает понятие "государственное регулирование регионального развития"?

2. Государственное регулирование регионального развития и региональная политика — это синонимы, родственные или различные понятия?